

Public
Administration
Public
Management

西方行政学 理论概要

丁煌 著



中国人民大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

西方行政学理论概要

丁 煌 著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西方行政学理论概要/丁煌著.

北京: 中国人民大学出版社, 2005

(21 世纪公共管理系列教材)

ISBN 7-300-06890-1

I. 西...

II. 丁...

III. 行政学-西方国家-高等学校-教材

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 113799 号

21 世纪公共管理系列教材

西方行政学理论概要

丁 煌 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东君印刷有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2005 年 11 月第 1 版

印 张 27.25

印 次 2005 年 11 月第 1 次印刷

字 数 492 000

定 价 29.90 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

王 名：(清华大学教授)

王乐夫：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，中山大学教授)

王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)

邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)

毛寿龙：(中国人民大学教授)

曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)

朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)

张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)

张成福：(中国人民大学教授)

陈庆云：(北京大学教授)

陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)

郑功成：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)

娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，东北大学教授)

夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)

高培勇：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)

薛 澜：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，清华大学教授)



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向



进行座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展和变化,公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



简明目录

导言 西方行政学的产生与发展	1
----------------------	---

第一部分 初创过程中的西方行政学理论

第1章 威尔逊的行政学理论	7
第2章 古德诺的政治—行政二分法	19
第3章 韦伯的“官僚制”理论	28
第4章 泰勒的科学管理理论	38
第5章 法约尔的一般管理理论	48
第6章 怀特的系统化行政学理论框架	60

第二部分 演进过程中的西方行政学理论

第7章 古利克的一体化行政管理思想	77
第8章 厄威克的系统化行政管理原则	91
第9章 福莱特的动态行政管理理论	97
第10章 巴纳德的系统行政组织理论	107



第 11 章	西蒙的行为主义行政学理论	122
第 12 章	林德布洛姆的渐进决策理论	142
第 13 章	维尔达夫斯基的公共预算理论	151
第 14 章	帕金森的帕金森定律	166
第 15 章	麦格雷戈的人事管理理论	174
第 16 章	沃尔多的综合折中行政观	182

第三部分 深化过程中的西方行政学理论

第 17 章	里格斯的行政生态学理论	199
第 18 章	黑迪的比较行政学理论	214
第 19 章	彼得的彼得原理	230
第 20 章	德罗尔的政策科学理论	237
第 21 章	以弗雷德里克森为代表的“新公共行政学”理论	255
第 22 章	德鲁克的目标管理理论	267
第 23 章	奎德的政策分析理论	274
第 24 章	布坎南公共选择理论的“政府失败说”	286

第四部分 拓展过程中的西方行政学理论

第 25 章	法默尔的后现代公共行政理论	295
第 26 章	库珀的行政伦理理论	308
第 27 章	霍哲的政府公共部门绩效管理理论	328
第 28 章	奥斯本的企业家政府理论	348
第 29 章	登哈特的新公共服务理论	367
第 30 章	罗森布鲁姆的多元公共行政观	386

结语	走向公共管理语境的公共治理理论	404
----	-----------------------	-----

主要参考文献	409
--------------	-----

后记	418
----------	-----



详细目录

导言 西方行政学的产生与发展	1
----------------	---

第一部分 初创过程中的西方行政学理论

第1章 威尔逊的行政学理论	7
1.1 威尔逊行政学理论的思想渊源与产生背景	7
1.2 威尔逊行政学理论的主要内容	10
1.3 简评	17
第2章 古德诺的政治—行政二分法	19
2.1 对政治—行政二分法的进一步阐释	19
2.2 政治对行政的适度控制是政治与行政实现协调的重要基础	21
2.3 行政的适度集权化是政治与行政实现协调的必要途径	22
2.4 美国走向政治与行政协调的独特道路——法外调节	24
2.5 美国加强民主与效率协调的主攻方向——政府体制的改革	25
2.6 简评	27



第3章 韦伯的“官僚制”理论	28
3.1 权威结构理论与组织类型分析	28
3.2 官僚制及其特征	31
3.3 官僚制的优点与缺点	34
3.4 简评	35
第4章 泰勒的科学管理理论	38
4.1 科学管理的中心问题是提高劳动生产率	39
4.2 提高劳动生产率关键在于为工作挑选“第一流的工人”	40
4.3 实行标准化原理	41
4.4 实行刺激性工资报酬制度	41
4.5 工人和雇主两方面都必须来一次“精神革命”	42
4.6 把计划职能同执行职能分开, 变原来的经验工作法为科学 工作法	43
4.7 实行职能工长制	44
4.8 在组织机构的管理控制上实行例外原则	45
4.9 简评	45
第5章 法约尔的一般管理理论	48
5.1 管理的定义	49
5.2 管理的14条原则	52
5.3 进行管理教育和建立管理理论的必要性	56
5.4 简评	57
第6章 怀特的系统化行政学理论框架	60
6.1 行政学的研究对象和范围	60
6.2 行政环境思想	61
6.3 行政组织思想	63
6.4 行政协调思想	65
6.5 人事行政思想	66
6.6 行政伦理思想	68
6.7 行政法规思想	70
6.8 行政监督思想	71



6.9 简评.....	73
-------------	----

第二部分 演进过程中的西方行政学理论

第7章 古利克的一体化行政管理思想	77
7.1 政府在社会中的作用.....	78
7.2 行政在政府中的角色.....	79
7.3 科学与行政.....	81
7.4 行政组织理论.....	82
7.5 从理论原则到实际应用.....	85
7.6 简评.....	87
第8章 厄威克的系统化行政管理原则	91
8.1 对前人管理理论的归纳和总结.....	91
8.2 行政管理普遍原则的系统化概括.....	93
8.3 简评.....	95
第9章 福莱特的动态行政管理理论	97
9.1 “群体原则”与建设性冲突.....	97
9.2 权力、权威、控制与协调	100
9.3 行政领导思想	103
9.4 简评	105
第10章 巴纳德的系统行政组织理论	107
10.1 组织的本质.....	107
10.2 组织三要素.....	109
10.3 非正式组织.....	111
10.4 组织平衡论.....	113
10.5 权威接受论.....	114
10.6 组织决策论.....	116
10.7 管理人员职能说.....	118
10.8 简评.....	119



第 11 章 西蒙的行为主义行政学理论	122
11.1 “行政谚语”——对传统行政学理论的批判	122
11.2 行政学研究方法论	123
11.3 行政决策理论	128
11.4 行政组织论	135
11.5 简评	141
第 12 章 林德布洛姆的渐进决策理论	142
12.1 林德布洛姆渐进决策理论的产生背景与形成过程	143
12.2 林德布洛姆渐进决策理论的基本内容	147
12.3 简评	149
第 13 章 维尔达夫斯基的公共预算理论	151
13.1 维尔达夫斯基公共预算理论的缘起	152
13.2 预算及其政治本质	154
13.3 预算的策略	157
13.4 公共预算体制的改革	160
13.5 简评	164
第 14 章 帕金森的帕金森定律	166
14.1 帕金森定律释义	166
14.2 帕金森定律的第一法则	167
14.3 帕金森定律的第二法则	168
14.4 简评	172
第 15 章 麦格雷戈的人事管理理论	174
15.1 麦格雷戈人事管理理论的思想基础——需要层次说	174
15.2 对传统 X 理论的反思与批判	176
15.3 Y 理论的基本观点	178
15.4 简评	180
第 16 章 沃尔多的综合折中行政观	182
16.1 对传统行政学的评论	183



16.2	论当代行政学·····	185
16.3	沃尔多的公共行政观·····	188
16.4	简评·····	193

第三部分 深化过程中的西方行政学理论

第 17 章	里格斯的行政生态学理论 ·····	199
17.1	里格斯行政生态学理论的产生背景·····	199
17.2	里格斯提出的三大行政模式分类·····	201
17.3	对五种主要行政生态要素的分析·····	203
17.4	过渡社会公共行政的特点·····	209
17.5	简评·····	212
第 18 章	黑迪的比较行政学理论 ·····	214
18.1	公共行政及其比较研究的重要性·····	214
18.2	比较公共行政研究的历史发展·····	217
18.3	比较行政学研究的核心问题·····	218
18.4	简评·····	228
第 19 章	彼得的彼得原理 ·····	230
19.1	彼得原理的基本要点·····	230
19.2	德莱尼对彼得原理的进一步阐释·····	232
19.3	简评·····	235
第 20 章	德罗尔的政策科学理论 ·····	237
20.1	政策科学及其本质特征·····	237
20.2	政策科学方法论·····	239
20.3	逆境中的政策制定·····	240
20.4	宏观政策分析理论·····	247
20.5	简评·····	254
第 21 章	以弗雷德里克森为代表的“新公共行政学”理论 ·····	255
21.1	新公共行政学的产生背景与基本含义·····	255



21.2	新公共行政学对传统行政学“效率至上”观的反思和批判·····	257
21.3	新公共行政学对社会公平价值观的提倡·····	258
21.4	新公共行政学对传统政治—行政二分法的突破·····	261
21.5	新公共行政学的动态、开放组织观·····	263
21.6	简评·····	265
第22章	德鲁克的目标管理理论 ·····	267
22.1	目标管理理论的基本内容·····	267
22.2	目标管理理论在公共行政中的应用——公共服务机构 管理理论·····	271
22.3	简评·····	272
第23章	奎德的政策分析理论 ·····	274
23.1	政策分析及其必要性·····	274
23.2	政策分析的元素·····	276
23.3	政策分析的过程·····	280
23.4	政策分析与政治因素·····	282
23.5	简评·····	284
第24章	布坎南公共选择理论的“政府失败说” ·····	286
24.1	公共选择理论的基本假设·····	286
24.2	政府的失败及其根源·····	287
24.3	补救“政府失败”的政策建议·····	290
24.4	简评·····	291

第四部分 拓展过程中的西方行政学理论

第25章	法默尔的后现代公共行政理论 ·····	295
25.1	对公共行政理论概念的后现代诠释·····	295
25.2	对现代公共行政理论的反思与批判·····	298
25.3	对后现代公共行政理论的探寻·····	301
25.4	简评·····	305



第 26 章 库珀的行政伦理理论	308
26.1 行政伦理及其重要性	308
26.2 行政伦理的概念基础——公民权理念	312
26.3 行政伦理的核心问题——行政责任	315
26.4 行政伦理行为的实现途径	318
26.5 简评	325
第 27 章 霍哲的政府公共部门绩效管理理论	328
27.1 绩效、绩效管理与政府绩效改进	328
27.2 正确认识对于政府绩效改进具有关键性影响的无形要素	330
27.3 建立基于公民参与的政府绩效评估系统	334
27.4 开展基于回应性的政府全面质量管理	338
27.5 建设基于竞争的合作伙伴关系	343
27.6 实现政府绩效与公众信任之间的良性互动	345
27.7 简评	346
第 28 章 奥斯本的企业家政府理论	348
28.1 企业家政府理论产生的背景	348
28.2 企业家政府的本质含义	351
28.3 企业家政府的基本特征与改革政府的十项原则	354
28.4 简评	362
第 29 章 登哈特的新公共服务理论	367
29.1 新公共服务理论的产生背景	368
29.2 新公共服务理论的思想来源和概念基础	370
29.2 新公共服务理论的基本内涵	380
29.3 简评	383
第 30 章 罗森布鲁姆的多元公共行政观	386
30.1 公共行政概念再认识	387
30.2 管理视角的公共行政观	390
30.3 政治视角的公共行政观	396
30.4 法律视角的公共行政观	399



30.5 简评.....	402
结语 走向公共管理语境的公共治理理论.....	404
主要参考文献.....	409
后记.....	418



西方行政学的产生与发展

“行政管理”是英文“public administration”一词的汉译，传统上亦称“公共行政”或“公共行政管理”，近一个时期，随着公共管理学科和公共管理硕士（MPA）学位项目在中国的设立和发展，也有人将其译为“公共管理”。作为一种专门以社会公共事务为管理对象的社会管理活动，行政管理如同其他社会管理一样，具有十分悠久的历史，无论在东方国家，还是在西方世界，自古都不乏行政管理的思想。例如，古代中国的《贞观政要》（吴兢著）、《资治通鉴》（司马光著）和《续通鉴论》（王夫之著）等，古希腊柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》，古罗马谢雪卢的《共和国》，文艺复兴时期马基雅弗利的《君主论》，法国政治家布丹的《共和六论》，英国政治思想家洛克的《政府论》，法国启蒙思想家孟德斯鸠的《论法的精神》，卢梭的《社会契约论》等历史性著作中，都蕴含着丰富的行政管理思想。然而，这些早期的行政管理思想因缺乏系统化和理论化而尚未成为一种专门的学科。行政管理真正形成一个相对完整的理论体系，成为一门独立的学科，则是19世纪末20世纪初的事情。

众所周知，在奴隶社会和封建社会中，社会生产力低下，社会生产和社会关系比较简单，与此相适应，国家事务和社会公共事务均不太复杂，行政管理还不可能形成一门独立的学科。即便是到了资本主义国家发展的初期，国家普遍奉行的是消极主义和放任主义政策，政府职能十分有限，其任务主要是消极地保护个